

УДК 343.85  
ББК 67.51Е.Г. Бунов,  
Академия управления МВД России

## ВНУТРИСИСТЕМНЫЕ УСТАНОВКИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (по результатам социологического исследования)

В статье рассматриваются результаты социологического исследования по изучению отношения различных групп сотрудников органов внутренних дел к фактическим результатам работы органов внутренних дел; уточнение ее социальных резервов; реакция практических работников органов внутренних дел на государственно-правовую политику в России по социализации действующей системы оценки деятельности органов внутренних дел. Кроме этого рассматриваются понимание сотрудниками органов внутренних дел термина «социальный эффект», а также ориентация деятельности практических сотрудников органов внутренних дел на общественное мнение, на социально значимые критерии в оценке их деятельности. Автор предлагает при модернизации критериев и показателей системы оценки деятельности органов внутренних дел России предусмотреть активную работу по разъяснению сотрудникам российской полиции принципов новой парадигмы оценки их работы.

*Ключевые слова:* система оценки деятельности органов внутренних дел; социальная эффективность; социальные подходы.

---

Ye.G. Bunov,  
*Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs*

## INTRASYSTEM GUIDELINES OF EVALUATING THE EFFICIENCY OF INTERNAL AFFAIRS DIVISIONS' WORK (based on the sociological survey results)

The paper describes the results of a sociological survey that studied the attitude of different groups of internal affairs divisions' employees to the actual results of their work; that specified its social reserves as well as studied the reaction of field workers to the state legal policy in Russia aimed at the socialization of the existing system of internal affairs divisions' work evaluation. Besides, the paper considers the way internal affairs divisions' employees understand the concept of "social effect" as well as the orientation of field workers in internal affairs divisions on public opinion and on socially important criteria of evaluating their work. The author suggests including active work on clarification of the principles of new paradigm for evaluation of internal affairs divisions' work to their employees when modernizing the criteria and indicators of evaluation system of police work in Russia.

*Key words:* evaluation system of internal affairs divisions' work; social efficiency; social approaches.

---

Теоретические и прикладные исследования, посвященные оценке эффективности деятельности органов внутренних дел, проводились еще в советский период [1, 2, 4]. Однако многие принципиальные вопросы в данной области все еще остаются нерешенными.

Главным «белым пятном» является проблема учета общественного мнения, т. е. мнения самих граждан как главных потребителей правоохранительных услуг о деятельности органов внутренних дел [3, с. 11–14]. В этом смысле, безусловно, нельзя преувеличивать

роль и значение формально-количественных показателей работы органов внутренних дел. Такие показатели в силу ограниченности их возможностей способны выполнять лишь вспомогательную функцию информационного обеспечения, но не служить основанием конструкции всей системы оценки.

Не столь давно в системе органов внутренних дел была официально введена в действие новая система оценки, утвержденная приказом МВД России от 19 января 2010 г. № 25. Однако новая система сохранила, с

точки зрения ее организации, многие черты предшествующей системы, так как была создана по ее подобию. Большая же часть изменений связана с необходимостью поддержания жизнеспособности старой системы в новых условиях, внесения определенных корректив, не меняющих ее сущности.

Данная система оценки вряд ли способна решить задачу качественной модернизации деятельности органов внутренних дел, которая бы соответствовала ожиданиям главного ее потребителя – российского общества. Разработка качественно новой системы оценки работы органов внутренних дел остается нерешенной, но крайне актуальной задачей.

Прежде чем вводить новую систему оценки работы органов внутренних дел, основанную на учете общественного мнения, необходимо выяснить, в какой степени сами сотрудники органов внутренних дел готовы к такой инновации. Речь идет о потребности изучения отношения самих сотрудников к действующей системе оценки деятельности органов внутренних дел, а также к социальным подходам к конструированию новых критериев и показателей оценки деятельности органов внутренних дел. С этой целью автором в 2010–2011 гг. проводился опрос сотрудников органов внутренних дел среднего и старшего начальствующего состава в семи регионах России\*. Объем выборки составил 400 человек. В анкету включались также от-

крытые вопросы (общий массив ответов на них – 120 суждений).

При ответе на вопрос: «Можно ли, по Вашему мнению, создать объективную систему оценки деятельности органов внутренних дел?» большинство респондентов (2/3 опрошенных) ответили положительно (табл. 1). Выявлена и высокая доля сотрудников, достаточно скептически относящихся к возможности создания объективной системы оценки. Об этом заявил почти каждый четвертый респондент (23%). Наиболее часто скептики встречаются среди тех сотрудников органов внутренних дел, которые находятся на зрелой стадии профессиональной социализации: среди респондентов со стажем до 10 лет – 21,5%, со стажем от 11 до 15 лет – 38,2%, со стажем от 16 до 20 лет – 22%, а со стажем от 21 до 25 лет – лишь 12,9% (табл. 2.).

Таблица 1

**Результаты выявления возможности создания объективной системы оценки деятельности органов внутренних дел (все категории опрошенных)**

| Варианты ответов | Количество ответов |            |
|------------------|--------------------|------------|
|                  | число опрошенных   | уд. вес, % |
| Можно создать    | 263                | 65,8       |
| Нельзя создать   | 92                 | 23,0       |
| Не знаю          | 39                 | 9,8        |
| Иное             | 6                  | 1,5        |

Таблица 2

**Результаты выявления возможности создания объективной системы оценки деятельности органов внутренних дел (по стажу)**

| Варианты ответов | Количество ответов |      |                  |      |                  |      |                  |      |
|------------------|--------------------|------|------------------|------|------------------|------|------------------|------|
|                  | до 10 лет          |      | от 11 до 15 лет  |      | от 16 до 20 лет  |      | от 21 до 25 лет  |      |
|                  | число опрошенных   | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    |
| Можно создать    | 94                 | 69,6 | 26               | 47,3 | 63               | 63,0 | 51               | 82,3 |
| Нельзя создать   | 29                 | 21,5 | 21               | 38,2 | 22               | 22,0 | 8                | 12,9 |
| Не знаю          | 12                 | 8,9  | 8                | 14,5 | 15               | 15,0 | 3                | 4,8  |
| Иное             | 0                  | 0,0  | 0                | 0,0  | 0                | 0,0  | 0                | 0,0  |

\* Опрос проводился в таких регионах как Москва (50 респондентов), Московская область (100 респондентов), Астраханская область (50 респондентов), Самарская область (50 респондентов), Орловская область (50 респондентов), Краснодарский край (50 респондентов) и Курская область (50 респондентов). При формировании выборочной совокупности применялась методика квотного отбора по признакам возраста, стажа в ОВД, пола, подразделения.

Высокий уровень скептицизма связан, видимо, с тем, что, несмотря на многочисленные попытки трансформировать систему оценки эффективности органов внутренних дел, она по-прежнему продолжает базироваться на статистических данных ведомственной отчетности.

Таблица 3

## Анализ основных недостатков в действующей системе оценки (все категории)

| Варианты ответов   | Количество ответов |      |
|--|--------------------|------|
|  | число опрошенных   | %    |
| Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки   | 171                | 42,8 |
| По-прежнему ориентирована на количественные показатели                                       | 157                | 39,3 |
| Не обеспечивает полноты учёта общественного мнения   | 28                 | 7,0  |
| Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений | 44                 | 11,0 |

Конечно, в последние годы основные усилия разработчиков-инноваторов ориентированы на обоснование новых методик и технологий расчетов тех или иных показателей, но выводиться они продолжают все равно из источников ведомственной статистической отчетности. Каких-либо кардинальных изменений методологических подходов так и не произошло. Де-факто сохраняются многие идеологические установки советского времени (например, что правоохранительные органы служат государству, а не обществу). И это притом, что двадцать лет назад был официально провозглашен курс на демократизацию жизни общества.

Это предположение полностью подтвердили респонденты, отвечая на вопрос анкеты о недостатках действующей системы оценок их работы (табл. 3). Так, 42,8 % респондентов согласились, что основным недостатком

действующей системы оценки деятельности органов внутренних дел остается наличие «палочной» системы оценки. Еще 39,3 % выбрали иную по форме, но аналогичную по содержанию формулировку анкеты, считая главным недостатком ориентированность на количественные показатели.

Интересным является тот факт, что такой важный показатель, как «полнота учёта общественного мнения», отмечен немногими – 7 % респондентов. Чаще других этот показатель отметили молодые сотрудники (среди респондентов в возрасте до 30 лет – 20,4 % (табл. 4); среди респондентов со стажем до 10 лет – 17,4 % (табл. 5). Характерно, чем дольше работают люди в органах внутренних дел, тем меньше они склонны учитывать общественное мнение. Так, среди сотрудников, возраст которых находится в интервале от 31 до 35 лет, а стаж в органах внутренних

Таблица 4

## Анализ основных недостатков в действующей системе оценки (по возрасту)

| Варианты ответов   | Количество ответов |      |                  |      |                  |      |                  |      |                  |      |
|--|--------------------|------|------------------|------|------------------|------|------------------|------|------------------|------|
|  | до 30 лет          |      | от 31 до 35 лет  |      | от 36 до 40 лет  |      | от 41 до 45 лет  |      | от 46 до 55 лет  |      |
|  | число опрошенных   | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    |
| Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки   | 37                 | 32,7 | 40               | 47,6 | 42               | 44,7 | 19               | 35,8 | 33               | 42,3 |
| По-прежнему ориентирована на количественные показатели                                       | 44                 | 38,9 | 33               | 39,3 | 33               | 35,1 | 21               | 39,6 | 28               | 35,9 |
| Не обеспечивает полноты учета общественного мнения   | 23                 | 20,4 | 3                | 3,6  | 12               | 12,8 | 0                | 0,0  | 0                | 0,0  |
| Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений | 9                  | 8,0  | 8                | 9,5  | 7                | 7,4  | 13               | 24,5 | 17               | 21,8 |

Таблица 5

**Анализ основных недостатков в действующей системе оценки (по стажу)**

| Варианты ответов   | Количество ответов |      |                  |      |                  |      |                  |      |
|--|--------------------|------|------------------|------|------------------|------|------------------|------|
|  | до 10 лет          |      | от 11 до 15 лет  |      | от 16 до 20 лет  |      | от 21 до 25 лет  |      |
|  | число опрошенных   | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    | число опрошенных | %    |
| Не гарантирует уход от «палочной» системы оценки   | 62                 | 41,6 | 26               | 44,8 | 46               | 40,7 | 29               | 42,0 |
| По-прежнему ориентирована на количественные показатели                                       | 46                 | 30,9 | 25               | 43,1 | 50               | 44,2 | 23               | 33,3 |
| Не обеспечивает полноты учета общественного мнения   | 26                 | 17,4 | 2                | 3,4  | 10               | 8,8  | 0                | 0,0  |
| Не позволяет дифференцированно оценивать результаты входящих служб и различных подразделений | 15                 | 10,1 | 5                | 8,6  | 7                | 6,2  | 17               | 24,6 |

дел – от 11 до 15 лет, доля тех, кто считает основным недостатком в действующей системе оценки именно недоучет общественного мнения, снижается до 3-4 %. Что же касается респондентов от 41 до 55 лет, а также сотрудников, имеющих стаж работы от 21 до 25 лет, то они этот показатель в действующей системе оценки деятельности органов внутренних дел вообще не указывали. Этот факт говорит о том, что имеются определенные противоречия между объективной потребностью в создании эффективной системы оценки органов внутренних дел и уровнем понимания этой проблемы самими сотрудниками правоохранительных органов.

Для уточнения отношения опрошенных к новой парадигме оценки деятельности органов внутренних дел им задавался прямой вопрос: «В чём, по Вашему мнению, заключается социальный эффект деятельности органов внутренних дел?» Результат получился не слишком оптимистичным (табл. 6). Толь-

ко 28,8 % респондентов считают социальным эффектом деятельности органов внутренних дел удовлетворение потребностей граждан в правоохранительных услугах, степень которой устанавливается путем анализа общественного мнения. Гораздо чаще (46 %) респонденты выбирали шаблонную формулировку об обеспечении общественной безопасности. Традиционное понимание социального эффекта как высокой раскрываемости преступлений тоже пользуется высокой популярностью – это формулировку выбирал каждый четвертый респондент. Таким образом, работа в условиях количественного подхода ведет к тому, что большинство сотрудников органов внутренних дел нацелены на удовлетворение внутрисистемных установок и плохо осознают социально ориентированную альтернативу им.

Чтобы уточнить позицию респондентов, им было предложено ответить на открытый вопрос анкеты: «Какие, по Вашему мнению,

Таблица 6

**Результаты деятельности органов внутренних дел (социальный эффект)**

| Варианты ответов   | Количество ответов |      |
|--|--------------------|------|
|  | число опрошенных   | %    |
| Высокий уровень раскрываемости преступлений  | 101                | 25,3 |
| Высокое качество деятельности по обеспечению общественной безопасности   | 184                | 46,0 |
| Удовлетворение потребностей граждан в правоохранительной мере, устанавливаемое путем опроса общественного мнения | 115                | 28,8 |

дополнительные критерии и показатели могли бы войти в систему оценки?» Большинство респондентов (54,3 %) указали одним из критериев, который должен войти в систему оценки их работы, – банальную «раскрываемость». Следует полагать, что раскрываемость (при всей уязвимости данного показателя) является на сегодняшний день практически единственным интегрированным показателем, свидетельствующим о степени реальной защищенности граждан от преступных посягательств, об эффективности принятых мер по восстановлению и защите их личных и имущественных прав и, наконец, о степени торжества либо ущемленности социальной справедливости, нравственных нормативов, о возмездии и наказании лиц, нарушивших закон. Другое дело, что этот критерий нуждается в очистке от десятилетних наростов формализма, субъективистских и иных извращений и злоупотреблений. На втором месте (41 %) респонденты указали «уровень материального обеспечения».

Очевидно, что материальное обеспечение сотрудников органов внутренних дел никак не может характеризовать результаты (эффект) работы правоохранительных органов (хотя характеризует издержки достижения этого эффекта). Налицо проявление постоянной озабоченности сотрудников органов внутренних дел своим плохим материальным положением, что всегда звучит – к месту и не к месту – при обсуждении проблем совершенствования их работы. Довольно часто также высказывалось такое суждения как «нагрузка на одного сотрудника (фактическая) по раз-

решенным и рассмотренным документам, заявлениям, поручениям» (15 % респондентов), что характеризует объем работы, но вовсе не ее результаты.

По поводу общественного мнения как критерия оценки никаких суждений в ответах на открытый вопрос не прозвучало. Однако, отвечая на вопрос о причинах того, почему в последние годы столь большое внимание уделяется проблемам оценки деятельности органов внутренних дел, респонденты чаще всего (38,8 %) выбирали ответ «повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД» (табл. 7).

Как видим, явное противоречие суждений, отражающее реальное мышление сотрудников правоохранительных органов. С одной стороны, многие понимают, что главным субъектом недовольства их деятельностью является гражданское общество. Однако, с другой стороны, сотрудники ОВД не могут себе представить такой системы оценки их работы, которая была бы нацелена на одобрение со стороны не ведомственного руководства, а гражданского общества.

Итак, по итогам нашего социологического опроса приходится сделать вывод, что предложения обществоведов по изменению системы, критериев и показателей оценки деятельности ОВД путем учета социального эффекта пока не находят должного понимания со стороны практических работников. При таких умонастроениях велика опасность, что даже если «сверху» будет спущена новая научно обоснованная система оценок, включающая учет общественного мнения,

Таблица 7

### Анализ причин большого внимания проблемам оценки деятельности органов внутренних дел

| Варианты ответов   | Количество ответов |      |
|--|--------------------|------|
|  | число опрошенных   | %    |
| Снижение эффективности деятельности ОВД  | 125                | 31,3 |
| Повышение требовательности гражданского общества к деятельности ОВД            | 155                | 38,8 |
| Повышение требовательности руководства МВД РФ к деятельности подразделений ОВД | 52                 | 13,0 |
| Повышение требовательности органов гос. власти к деятельности ОВД              | 50                 | 12,5 |
| Иное   | 18                 | 4,5  |



такие инновации не встретят «внизу» понимания. Значит, при модернизации критериев и показателей системы оценки деятельности органов внутренних дел России необходимо учитывать эти умонастроения и поэтому

надо предусмотреть не только разработку новых критериев и показателей, но и активную работу по разъяснению сотрудникам российской полиции принципов новой парадигмы оценки их работы.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аврутин Ю.Е. Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). — СПб., 1998. — 470 с.
2. Берекашвили Л.Ш. Проблемы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. — М., 1981. — 136 с.
3. Воронов А.М., Кожуханов Н.М. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности // Российский следователь. — 2005. — № 7, 8. — С. 11–14.
4. Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. — М., 1976. — 134 с.

### REFERENCES

1. Avrutin Yu.E. *Otsenka 'effektivnosti deyatel'nosti organov vnutrennih del (opyt sistemnogo issledovaniya)* [Evaluating the Efficiency of Internal Affairs Divisions' Work (an experience of systematic research)]. Saint-Petersburg, 1998, 470 p.
2. Berekashvili L.Sh. *Problemy ocenki 'effektivnosti deyatel'nosti organov vnutrennih del* [Issues of Evaluating the Efficiency of Internal Affairs Divisions' Work]. Moscow, 1981, 136 p.
3. Voronov A.M., Kozhuhov N.M. *Rossiiskij sledovatel'* [Russian Investigator]. 2005, no 7, 8, pp. 11–14.
4. Ipakyan A.P. *Metodologicheskie osnovy ocenki 'effektivnosti deyatel'nosti organov vnutrennih del* [Methodological Basis for Evaluating the Efficiency of Internal Affairs Divisions' Work]. Moscow, 1976, 134 p.

### Информация об авторе

**Бунов Егор Георгиевич** (Москва) — адъюнкт кафедры теории и социологии управления органами внутренних дел. Академия управления МВД России (125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8, e-mail: bunovegor@mail.ru)

### Information about the author

**Bunov, Yegor Georgiyevich** (Moscow) — Adjunct, Chair of Theory and Sociology of Management of Internal Affairs Divisions. Academy of Management of Russian Ministry of Internal Affairs (Zoi i Alexandra Kosmodemyanskikh st., 8, Moscow, 125171, e-mail: bunovegor@mail.ru)